Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6716**

14. Wahlperiode 20. 07. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Frick, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/6578 –

Rechtsnatur von Schreiben des Bundesministers der Finanzen

Nach Artikel 108 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) werden die Länder im Auftrag des Bundes tätig, soweit sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen. Nach Artikel 108 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 85 Abs. 3 und 4 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

Zwischen Bund und Ländern ist streitig und nie geklärt worden, ob Artikel 108 Abs. 3 GG dem Bund, vertreten durch den Bundesminister der Finanzen, ein Recht zur Erteilung allgemeiner Weisungen gibt. An das Bundesverfassungsgericht ist diese Frage nicht herangetragen worden. In der Praxis werden seit 1970 Schreiben des Bundesministers der Finanzen (BMF-Schreiben) herausgegeben, die mit den Ländern abgestimmt sind. Der Bundesminister der Finanzen gibt solche Schreiben nur heraus, wenn die Mehrzahl der Länder keine Einwendungen dagegen erhoben hat.

Auch die so genannten AfA-Tabellen (AfA: Absetzung für Abnutzung) wurden bzw. werden als BMF-Schreiben veröffentlicht. Die Verlängerung der Abschreibungszeiten zum 1. Januar 2001 führt nach Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu höheren Steuern für die Unternehmen von wenigstens 3,5 Mrd. DM. Von der Wirtschaft wurde ein Vielfaches dieser Zahlen genannt. Die Verlängerung der Abschreibungszeiten wurde auf ein Urteil des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 1997 zurückgeführt. Die Präsidentin des Bundesfinanzhofs hat in einer öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages ausdrücklich verneint, dass das genannte Urteil die Verlängerung der Abschreibungszeiten notwendig mache.

1. Welche Rechtsnatur hat ein BMF-Schreiben?

BMF-Schreiben stellen allgemeine Weisungen im Sinne der Artikel 108 Abs. 3 Satz 2, 85 Abs. 3 GG dar. Sie dienen – wie allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Artikel 108 Abs. 7 GG – der Vollzugsgleichheit im Bereich der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Welche Personen in welcher Funktion haben die Vereinbarung vom 15. Januar 1970 getroffen?

Die Vereinbarung beruht auf einem maßgebenden Schriftwechsel vom Dezember 1969/Januar 1970 zwischen dem damaligen Bundesminister der Finanzen Dr. h.c. Alex Möller und dem damaligen Vorsitzenden der Konferenz der Landesfinanzminister Wertz. Die Finanzministerkonferenz hatte der Vereinbarung in ihrer Sitzung vom 15. Januar 1970 zugestimmt. Die Finanzminister der neuen Länder haben sich der Vereinbarung angeschlossen.

3. Welche Rechtsgrundlage berechtigt zu dieser Vereinbarung?

Bund und Ländern ist es rechtlich nicht verwehrt, Kooperationsvereinbarungen zu treffen.

4. Trifft es zu, dass beim Abstimmungsverfahren über ein BMF-Schreiben jedes Land eine Stimme hat, eine Stimmverteilung nach Einwohnergewichtung wie im Bundesrat also nicht existiert?

Ja. Der Grund hierfür liegt darin, dass BMF-Schreiben mit den Ländern unmittelbar abgestimmt werden, nicht mit dem Bundesrat.

5. Trifft es zu, dass der Bund bei Abstimmung eines BMF-Schreibens keine Stimme hat?

Nein. Dem Wesen der Auftragsverwaltung entsprechend hat der Bund die stärkste Position. Gegen den Willen des Bundesministeriums der Finanzen und gegebenenfalls den Ressorts, mit denen sich das Bundesministerium der Finanzen jeweils abzustimmen hat, werden im Rahmen der auftragsverwalteten Steuern keine Verwaltungsanweisungen herausgegeben.

6. Was kann in einem BMF-Schreiben geregelt werden?

Aktuelle Rechts- und Verfahrensfragen, die regelmäßig thematisch begrenzt sind.

7. Welche Norm des Grundgesetzes ermächtigt zur Herausgabe eines BMF-Schreibens?

Artikel 108 Abs. 3 Satz 2 GG i. V. m. Artikel 85 Abs. 3 GG.

8. Für wen ist ein BMF-Schreiben rechtsverbindlich?

BMF-Schreiben werden im Bundessteuerblatt veröffentlicht. Sie spiegeln den Willen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder wider und sind von der Steuerverwaltung im Vollzug zu beachten.

9. Gibt es eine faktische Bindungswirkung von BMF-Schreiben?

Die Steuerpflichtigen richten sich in aller Regel ebenfalls nach den BMF-Schreiben, weil sie grundsätzlich von einer korrespondierenden Auffassung der Finanzverwaltung ausgehen können.

10. Hat nach Auffassung der Bundesregierung die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister der Finanzen, ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Landesfinanzbehörden in Bezug auf die Verwaltung der Einkommensteuer?

Ja.

11. Falls ja, kann die Bundesregierung benennen, in wie vielen Fällen seit 1990 vom Weisungsrecht nach Artikel 85 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht worden ist?

Vgl. Antwort zu Frage 1, hierzu gehört grundsätzlich jedes BMF-Schreiben zu den auftragsverwalteten Steuern.

12. Falls nein, wo sieht die Bundesregierung den Anwendungsbereich von Artikel 85 Abs. 3 GG?

Antwort entfällt.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass es rechtlich zumindest fragwürdig ist, wenn sich die Exekutive von Bund und Ländern darauf verständigt, das Grundgesetz in einem Punkt nicht anzuwenden?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung, vermag allerdings keine Verknüpfung zum Bereich des allgemeinen Weisungsrechts im Bereich der Steuerauftragsverwaltung zu erkennen (vgl. Antworten zu Fragen 1 und 11).

14. Trifft es zu, dass die Berichterstatter des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates anerkannt haben, dass die Weisungen des Artikels 85 Abs. 3 GG allgemeine Weisungen umfassen?

Ja. Die historische Auslegung des Artikels 85 Abs. 3 GG ist insoweit eindeutig.

15. Welche Auffassung vertritt nach Kenntnis der Bundesregierung der Bundesrechnungshof hinsichtlich eines allgemeinen Weisungsrechtes des Bundes bei Auftragsverwaltung durch die Länder?

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass Artikel 85 Abs. 3 GG die Befugnis zum Erlass allgemeiner Weisungen beinhaltet.

16. Welchen rechtlichen Stellenwert hat ein BMF-Schreiben im Verhältnis zu einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift im Sinne von Artikel 108 Abs. 7 GG?

BMF-Schreiben und allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Artikels 108 Abs. 7 GG sind vom rechtlichen Stellenwert vergleichbar. Sie binden die Steuervollzugsbehörden, nicht dagegen die Gerichte.

17. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Entscheidungen wie die Verlängerung der Abschreibungszeiten mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen auch formal nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung getroffen werden können?

Die Grundlage für die AfA-Tabellen findet sich in den §§ 6 und 7 EStG, die eine realitätsgerechte Festlegung der Nutzungsdauer von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens erfordern. Aus diesem Grund müssen die Tabellen von Zeit zu Zeit überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Sie geben eine für die Finanzverwaltung verbindliche Auslegung dieser Regelungen vor und sorgen damit für einen einheitlichen Gesetzesvollzug.

18. Sind der Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Herausgabe von BMF-Schreiben bekannt?

Gegen die grundsätzliche Befugnis zur Herausgabe von BMF-Schreiben, von der in jahrzehntelanger Staatspraxis in bewährter Weise Gebrauch gemacht worden ist, sind keine verfassungsrechtlichen Bedenken ersichtlich. Solche ergeben sich auch – entgegen einer vereinzelten Auffassung im Schrifttum – nicht im Hinblick auf die Verlängerung von Abschreibungszeiten.

19. Falls ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese Bedenken?

Die von einem Einzelnen im Schrifttum erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Erlass bzw. gegen die Änderung von AfA-Tabellen im Wege von BMF-Schreiben fußen maßgeblich auf der Auffassung, das Weisungsrecht des Bundes beschränke sich auf Einzelfälle (vgl. Starck, JZ 2001, S. 132, 133). Nach zutreffender Auffassung stellen die AfA-Tabellen dagegen „Weisungen" im Sinne des Artikels 85 Abs. 3 GG dar, die über Artikel 108 Abs. 3 Satz 2 GG vom Bundesministerium der Finanzen erteilt werden dürfen (vgl. Antworten zu den Fragen 1 und 5).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333